

# **Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina: BALANCE Y PERSPECTIVAS**

.....  
5 al 7 de septiembre de 2018, Cali, Colombia

**MEMORIAS**

**Autores (en orden alfabético)**

Johnny Ariza, Héctor Ávila, Luiz Carlos Beduschi, Patrick Caron, Tito Contreras, Driss Ezzine de Blas, Sandrine Fréguin Gresh, Hernando José Gómez, Frederic Goulet, Jean-François Le Coq, Catia Grisa, Deissy Martínez, Sara Mercandalli, Byron Miranda, María Mercedes Patrouilleau, Ángela Penagos, Marie Gabrielle Piketty, Eric Sabourin, Mario Samper, Fernando Sáenz, Doris Sayago, Octavio Sotomayor y Mireya Valencia.

**Editores científicos**

Jean-François Le Coq, Catia Grisa, Eric Sabourin y Octavio Sotomayor.

**Editor**

Red de Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (Red PP-AL).

**Fotografías**

Red PP-AL y Centro Internacional de Agricultura Tropical (CIAT).

**Diseño gráfico**

Comunicaciones CIAT.

**Impresión**

Imágenes Gráficas S.A., Cali, Colombia.

**Cita**

Le Coq JF; Grisa C; Sabourin E; Sotomayor O. (Eds.). 2019. Políticas públicas y desarrollo rural en América Latina: Balance y perspectivas. Memorias del Seminario de la Red de Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina (PP-AL), 5 al 7 de septiembre 2018, PP-AL, Cirad, CIAT. Cali, Colombia.

**ISBN impreso:** 978-958-694-219-5

**ISBN digital:** 978-958-694-220-1

# Síntesis, Conclusiones y Perspectivas

Jean-François Le Coq, Catia Grisa, Eric Sabourin y Doris Sayago

## Contexto actual: ¿Cuál es el balance sobre los procesos de desarrollo rural en América Latina?

### Una degradación de la situación rural con emergencia de nuevas problemáticas

Las presentaciones y los debates durante el Seminario permitieron rescatar evoluciones preocupantes de la ruralidad. La situación en muchos territorios rurales se degrada con mayores tensiones y conflictividad, economías ilícitas, procesos migratorios, degradación del vínculo social y polarización. De hecho, los territorios rurales se caracterizan por la coexistencia de varios tipos de productores (familiar, campesinos, indígenas, agronegocio, etc.) y formas de agricultura (convencional, agro-ecológica, orgánica, etc.) muy distintas en sus visiones, intereses y capacidades. La heterogeneidad de los actores rurales en situación asimétrica de capacidades y poderes genera tensiones sobre los recursos, conflictos socio-ambientales y problemas de equidad. Aunque la pobreza se redujo en ciertas áreas, sigue siendo una problemática rural fuerte. Además, aparecen nuevos desafíos en términos de seguridad alimentaria y nutricional, tal como el desarrollo de la obesidad rural. En términos ambientales, aunque algunos países y territorios han reducido la degradación de los recursos naturales (deforestación), esta problemática se mantiene. De allí, la necesidad de reaccionar rápidamente frente a las tendencias actuales y a las consecuencias cada vez más visibles del cambio climático.

### Nuevas oportunidades se vislumbran

Si bien la situación de los territorios rurales es preocupante, también se vislumbran algunas oportunidades. El desarrollo de las ciudades intermediarias constituye una nueva oportunidad de mercado de productos agrícolas, de empleo y de actividades económicas para los actores de los territorios rurales. Si los jóvenes en la ruralidad no se inclinan más por la agricultura y tienen tendencia a “salir del campo”, estas nuevas generaciones de jóvenes rurales globalmente más capacitados que sus padres representan una oportunidad para desarrollar nuevas actividades rurales y proveer servicios para la agricultura. Aunque la brecha de tecnología de información (telefonía celular) sigue siendo importante entre territorios rurales y urbanos, se está reduciendo y las nuevas tecnologías de comunicación generan nuevas oportunidades para renovar los servicios de apoyo a



la agricultura y crear nuevas actividades económicas en los territorios rurales. Si la falta de infraestructura (de transporte, de transformación, de mercados, de salud, etc.) sigue siendo problemática en muchos territorios rurales, se evidencian nuevas posibilidades de conectividad vía tecnología de información y movilidad de las personas.

### Una demanda social cada vez más amplia y apremiante sobre el rural

Desde la sociedad cada vez más urbanizada y no agrícola, **las demandas hacia los territorios rurales son cada vez más amplias y apremiantes**. Se le pide a los territorios rurales que cumplan con cada vez más objetivos (a veces contradictorios): producir alimentación en cantidad y calidad para ciudades, proteger los recursos naturales (bosque, agua) y generar servicios ambientales para la humanidad (biodiversidad, mitigación de gases de efecto invernadero, paisajes, etc.), generar empleo y regular los flujos de mano de obra. Las dinámicas agrícolas y rurales son cruciales para lograr muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

A estas demandas múltiples, se adiciona una cierta **urgencia de la demanda de transformaciones de los sistemas de producción** para resolver los desafíos globales, como los objetivos de cero deforestación o de mitigación del cambio climático.

### Un sentimiento de abandono desde el rural

Frente a estas múltiples demandas de la sociedad y de la degradación de sus situaciones, las **poblaciones de los territorios rurales se sienten abandonados**, no perciben las acciones públicas y la implementación de las políticas. Este vacío de presencia del Estado contribuye al desarrollo de formas de economía ilícitas y genera un sentimiento de injusticia.

# Contexto actual: ¿Cuál es el balance sobre las políticas para el desarrollo rural en América Latina?

## Un desarrollo de múltiples marcos de políticas para lo rural

Para abordar los diferentes desafíos del mundo rural, se han desarrollado muchas políticas en las últimas dos décadas, muchas veces en línea con los objetivos internacionales. Sin pretender ser exhaustivo, pero focalizando sobre las políticas que se analizaron con más detalle durante el Seminario, se trata de políticas más focalizadas hacia ciertos tipos de grupos de la población agrícola (políticas de agricultura familiar), de políticas que promueven sistemas de producción específicos (agroecología, agricultura orgánica), de políticas con un enfoque más holístico intersectorial apuntando a territorios (política de desarrollo territorial rural) o que se enfocan en resolver desafíos ambientales (políticas de cambio climático, pago por servicios ambientales, lucha contra la deforestación).

En sus procesos de construcción, estas políticas fueron grandes avances para visibilizar grupos o modelos de producción marginalizados, para poner problemáticas nuevas sobre la agenda y desarrollar nuevas herramientas para resolver los problemas de la ruralidad, buscando coherencia en el accionar público en relación con los compromisos internacionales (de desarrollo [ODS], de cambio climático [CCM] o de gestión de recursos naturales [e.g., cero deforestación]).

## Descrédito potencial de las políticas

A pesar de estas políticas, se observa un cierto descrédito de ellas y de la acción pública (en sentido estricto) asociada. Las políticas públicas y la acción pública son criticadas desde varias perspectivas. Los procesos políticos son criticados por su falta de participación de los actores meta, los problemas de integración y de coherencia entre problemáticas. La acción pública es criticada por su falta de transparencia (y los procesos de corrupción que eso genera), así como por su ineficacia, ineficiencia o su injusticia. Existen fallas para atender las demandas y necesidades de los actores de los territorios e incapacidad para hacer las rápidas transformaciones que son necesarias para responder frente a las múltiples demandas de la sociedad.

Sin embargo, cabe rescatar que estas críticas no llevan a pedir menos políticas y acción pública, como fue el caso de los años noventa, en donde prevalecía una visión más liberal que reclamaba una reducción del Estado, aunque permanece esta visión en ciertos partidos de la región. Estas críticas buscan más

bien “mejores” políticas, más acción pública y un Estado que juegue un papel más protagónico, precisamente para arreglar de forma coordinada los múltiples problemas que enfrenta la sociedad, velando por una mayor justicia. En breve, no es solo reducir el papel del Estado y sustituirlo por los mercados, sino pensar un Estado capaz de reducir las tensiones, tomando en cuenta y atendiendo a la diversidad de demandas y de población meta a través de políticas diferenciadas.

## Una paradoja entre demanda y atención real de la política, entre intenciones e implementación

La situación de las políticas rurales muestra una gran paradoja: a pesar de las demandas crecientes y múltiples de la sociedad y de la generación de las políticas específicas a favor de lo rural, el sector rural está en una posición “periférica” en muchos países de la región, lo que se traduce en una reducción tendencial de las inversiones públicas en el sector agrícola y los territorios rurales. Esto implica una reducción constante de las capacidades de acción pública al nivel de los territorios (reducción de funcionarios, del financiamiento y de los incentivos económicos). Esta paradoja genera una brecha entre las intenciones presentadas en los documentos de política, los procesos reales de implementación de dichas políticas (intervenciones que empujan los procesos hacia los cambios esperados) y la evidencia de los resultados obtenidos.

Dada la gran diversidad de políticas analizadas durante el Seminario, el balance en términos de su implementación y resultados revelan situaciones distintas.

Aunque la agricultura familiar sigue siendo dominante en los territorios rurales y sigue enfrentando múltiples retos, las políticas que explícitamente buscan apoyarla, cuando existen, tienen muchas dificultades para mantener la continuidad de su implementación debido a la reducción de recursos o los cambios de orientación generados por los cambios de gobierno.

El enfoque territorial ha logrado ser reconocido como paradigma para enfrentar los múltiples retos de lo rural de manera coordinada e intersectorial. Sin embargo, estas políticas siguen teniendo dificultades para romper de manera efectiva barreras institucionales, lograr generar una gobernanza intersectorial y siguen teniendo un rol subsidiario en comparación con las políticas sectoriales. Con ello, corren el riesgo de ser cuestionadas por su eficiencia y “adicionalidad” para realmente incidir en las dinámicas territoriales.

En lo referente a los retos del cambio climático, se constata que se ha logrado integrar este tema en las agendas políticas, como lo evidencia el rápido desarrollo en la última década de políticas de cambio climático en todos los países de la región. Aun así, la implementación de estas políticas sufre de problemas de articulación efectiva con las políticas sectoriales, así como de limitaciones en materia de financiamiento.

En cuanto a la agenda ambiental (y en particular la problemática de deforestación), aunque los países han tomado nuevos compromisos (cero deforestación), las definiciones de estrategias concretas para lograr estos objetivos siguen pendientes, y de antemano, los objetivos parecen poco realistas.

## Nuevos retos y frentes de investigación: ¿Cuáles son los nuevos retos y las nuevas áreas de investigación?

El Seminario permitió destacar las diferentes dimensiones del desarrollo rural. Estas políticas tienen retos y áreas de investigación en común.

Primero, existe el reto de **la coherencia entre las políticas y las acciones públicas para abarcar múltiples objetivos**. Ello lleva a entender mejor los procesos de articulación de políticas, no solamente en sus procesos de formulación, sino también en sus procesos de implementación. Es necesario identificar los factores que permiten u obstaculizan estas articulaciones, de modo que faciliten analizar las formas de coordinación (a diferentes escalas y por diferentes actores) y evaluar sus capacidades para fomentar la intersectorialidad y la coordinación.

Para ello, también es necesario desarrollar marcos analíticos que permitan superar las dicotomías clásicas en los abordajes analíticos de lo rural y sus políticas, como la dicotomía rural/urbana, actividad agricultura/actividad de servicios y producción agrícola/conservación del medio ambiente.

Esta problemática se decanta en tres retos y preguntas específicas. El primero consiste en identificar las formas de **articulación innovadoras entre herramientas territoriales y de cadenas**, y entre acción pública, privada y colectiva, para influir y orientar los comportamientos de los actores rurales hacia las metas determinadas. El segundo reto se refiere a la **articulación entre políticas focalizadas y no focalizadas**, en particular entre políticas sectoriales / políticas intersectoriales (como las de desarrollo territorial), entre las políticas focalizadas en un actor (agricultura familiar) o un sistema productivo (agroecología/agricultura orgánica) y las políticas macroeconómicas (cambiaria, monetaria) de comercio (acuerdos internacionales) y sociales (remesas, migraciones). El tercero se refiere a la identificación de **mecanismos de gestión pública que resuelvan las tensiones ligadas a la coexistencia de una diversidad de productores y actores** con capacidades técnicas, económicas y cognitivas distintas.

Si bien la integración y la coordinación se han transformado en una aspiración compartida por todos los actores que promueven

un objetivo específico (desarrollo territorial, agricultura familiar, cambio climático, deforestación, etc.), se debe cuestionar la noción de integración y sus alcances (¿Hasta dónde es factible y eficiente coordinar todos los problemas en una política integral?). La integración de todas las problemáticas y objetivos es un ideal imposible de lograr. Por lo tanto, es necesario mantener una visión crítica, analizar los compromisos (*tradeoffs*) entre objetivos reales, entender las dinámicas entre los actores y de poderes que determinan finalmente los equilibrios y prioridades que prevalecen al momento de implementar las políticas. Y en este sentido, hay que hacer un mayor énfasis en el análisis de los arbitrajes y flujos financieros entre las políticas, como un indicador de las prioridades reales.

El segundo reto tiene que ver con **la eficacia y eficiencia de las políticas**. En un contexto de recursos públicos escasos y de cuestionamiento sobre las políticas, es necesario generar más investigación para **evaluar el desempeño institucional y los efectos de las políticas** sobre determinados tipos de productores, modelos productivos y dinámicas territoriales.

Este desafío se compone de varios retos específicos. El primero es generar **evaluaciones de las políticas que tomen en cuenta la heterogeneidad de los efectos de las políticas sectoriales y macroeconómicas sobre los territorios rurales y la diversidad de los tipos de actores y productores dentro de estos territorios**. Eso lleva a desarrollar nuevas metodologías de evaluación pluralista, así como explorar las posibilidades analíticas que ofrecen nuevas tecnologías y fuentes de información (Big data). También es necesario fomentar más colaboraciones entre equipos que manejan diferentes enfoques analíticos (análisis de impacto, análisis de procesos), métodos (cuantitativos y cualitativos) y temas de investigación (macroeconomía). El segundo reto es **fomentar mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan generar procesos de aprendizaje en la implementación de las políticas**. En este ámbito, es relevante la identificación de métricas y criterios pluralistas de evaluación.

## ¿Cuál es el valor agregado y la agenda de la Red PP-AL?

La Red PP-AL tiene como especificidad tener una entrada de investigación desde las políticas públicas y la acción pública (entendido en un sentido amplio, lo cual puede incluir las interacciones y el accionar de los actores privados en la medida que contribuyen a generar instituciones que afectan las trayectorias rurales). A pesar de que el objeto de investigación de la Red PP-AL son las políticas, para ser pertinente en los análisis, es necesario tener una comprensión holística de los procesos de desarrollo rural (agricultura, servicios) y de sus consecuencias en términos de múltiples problemáticas (producción alimentaria, conservación de recursos naturales, deforestación, generación

de empleo e ingresos, inequidad, etc.]. Para este propósito, es preciso fomentar investigaciones pluridisciplinarias en ciencias sociales (sociología, economía, geografía, ciencia política), en alianza con ciencias biofísicas (agronomía, ecología), integrando investigadores con diferentes sensibilidades, visiones y campos de investigación sobre lo rural (agrícola, ambiental, social, etc.).

El valor agregado de la Red PP-AL es poder atacar la complejidad de los procesos de desarrollo según varias perspectivas, generando un espacio para poder comparar situaciones y dinámicas entre países y territorios de la región. Con ello, es posible construir una visión sintética de nivel regional, movilizándolo a una diversidad de investigadores con perfiles y diferentes objetos de investigación y generando resultados que eviten el sesgo sectorial (*silo thinking*) para construir los análisis. Al tener un abordaje más holístico de los desafíos rurales, basado en la pluri- y trans-disciplinariedad, es posible abarcar diferentes tipos de territorios rurales, desde las franjas periurbanas hasta las fronteras agrícolas y los espacios forestales.

El otro valor agregado de la Red PP-AL resulta de su naturaleza de espacio híbrido. Por ser un espacio donde participan académicos y representantes de organizaciones de cooperación regional, facilita un diálogo y un alineamiento entre las preocupaciones

de los organismos de cooperación y desarrollo y de la academia. Además, crea una oportunidad para generar y difundir resultados de investigación que puedan influir en los procesos políticos en los cuales participan estas organizaciones de cooperación.

El otro valor agregado es la generación de un espacio dinámico de aprendizaje, entre academia y organizaciones, entre diversos temas referentes al desarrollo rural, entre metodologías y puntos de entradas distintos. Esto genera un potencial para renovar los enfoques y preguntas de investigación sobre los diferentes temas como, por ejemplo, la integración de dimensiones de evaluación en los análisis procesales de construcción de políticas de apoyo a la agricultura familiar o de desarrollo territorial, o el análisis de los procesos de participación en los instrumentos ambientales. También la Red PP-AL permite evidenciar nuevas miradas sobre problemáticas rurales (como es el caso de las migraciones rurales, agricultura urbana o periurbana) y dinámicas emergentes (como agricultura y extensión a través de nuevas tecnologías de información y comunicación), así como identificar nuevos retos para interfaces de políticas, como la problemática de seguridad alimentaria y nutricional y la construcción de políticas para sistemas alimentarios sostenibles.

